



Sustentabilidade
em Debate

Foro de Negociação e Comitês de Co-gestão em empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma análise sob a perspectiva da governança, do controle social e da participação cidadã

*Nelita Gonçalves Faria de Bessa¹,
Aline Gonçalves Pereira²,
Valdir Aquino Zitzke³*

¹ Mestre em Agronomia. Doutoranda em Biologia. Assessora Técnica e Professora Fundação Centro Universitário UnirG. Gurupi – Tocantins – Brasil. Email: eduambiental@unirg.edu.br

² Pedagoga, bolsista de apoio técnico. Fundação Centro Universitário UnirG. Gurupi – Tocantins – Brasil. Email: alineprof@live.com

³ Geógrafo, Doutor em Ciências Humanas. Universidade Federal do Tocantins. Porto Nacional – Tocantins – Brasil. Email: vazitzke@hotmail.com

Recebido em 22.04.2011

Aceito em 22.10.2011

RESUMO

Palavras-chave: impactos socioambientais, participação social, hidrelétricas, gestão do meio ambiente

O arcabouço legal e institucional regulador do deslocamento populacional compulsório em hidrelétricas no Brasil apresentam lacunas e as negociações ocorrem de forma individualizada. Este artigo apresenta uma reflexão teórica acerca do Foro de Negociação e Comitês de Co-gestão enquanto instrumentos de negociações nos conflitos socioambientais decorrentes das Hidrelétricas de Peixe-Angical e Estreito, estado do Tocantins, numa perspectiva qualitativa a partir da análise da participação cidadã, da governança e do controle social. A abordagem parte do entendimento amplo da tecnologia - hidrelétricas - na perspectiva do processo de construção social. Remete ao cenário hidrelétrico e ao alcance da sociedade nos processos decisórios por meio de mecanismos de negociação, reconhece os interesses divergentes na negociação, a participação representativa e a busca pela legitimação popular dos empreendedores. Conclui que existem subsídios para o campo decisório avançar na institucionalização de critérios e de procedimentos mais adequados, visto que a participação cidadã leva a conquista de novas vias estratégicas e legais de busca dos direitos ou mesmo do aprimoramento das vias atualmente existentes.

ABSTRACT

Key-words: environmental impacts, social participation, hydroelectric, management of the environment

The legal and institutional framework that regulates the displacement of the population required in hydroelectric in Brazil has gaps and negotiations take place individually for each development. This article presents a theoretical reflection of the Forum for Negotiation and Co-management committees as instruments of negotiation in environmental conflicts arising from Peixe Angical and Estreito, state of Tocantins, a qualitative perspective from analysis of citizen participation, the governance and social control. The approach is based on the broad understanding of technology - hydro - from the perspective of social construction process. Refers to hydroelectric scenario and the extent of society in decision-making through negotiation mechanisms, recognizing the differing interests in trading, representative participation and the pursuit of popular legitimacy of entrepreneurs. It concludes that there are subsidies for the field forward in the institutionalization of decision-making criteria and procedures more appropriate, given that citizen participation leads to the attainment of strategic routes and new search legal rights or the improvement of roads currently exist.

Introdução

A produção de energia no Brasil resulta de um plano governamental e se dá, predominantemente, a partir da geração por meio de usinas hidrelétricas, respondendo por mais de 70,5% da energia elétrica gerada no País (NUTTI, 2007). Existem 140 usinas em operação e estimativas de aproximadamente 200 mil famílias remanejadas (BERMANN, 2007). As perspectivas, de acordo com o Plano Nacional de Energia Elétrica (1990-2015), é chegar a 494 novas usinas hidrelétricas até 2015 e com grande concentração destas na região norte do país. Em decorrência, aumentará substancialmente o número de famílias impactadas e remanejadas compulsoriamente, por meio do reassentamento involuntário, especialmente no meio rural.

Trata-se de uma inovação tecnológica capaz de emanar seu lado predominantemente destrutivo, a partir da percepção da máxima capitalista que busca maximizar o lucro, mesmo comprometendo a qualidade ambiental e os modos de vida das comunidades impactadas. Entretanto, numa perspectiva menos destrutiva é possível vislumbrar essa inovação como uma ferramenta capaz de promover a democratização das relações sociais, mesmo em um contexto marcado por intervenções de múltiplos atores e com os mais diversos interesses, além dos elevados impactos socioambientais. Neste caso, emergem demandas por políticas públicas que auxiliem na condução de medidas compensatórias mais justas. Do contrário, não há viabilização das precizações governamentais que se referem às hidrelétricas como vetores de desenvolvimento sustentável.

As metodologias de reassentamentos humanos no Brasil evoluíram nas últimas três décadas, aonde o enfoque social e o cultural vêm sendo

incorporados aos processos de relocação em detrimento apenas do econômico (SÁNCHEZ, 2008). Porém, no campo prático são muitos os pontos a serem ajustados, havendo a necessidade da construção de consensos ao tratar de remanejamento dessas populações implicando no reconhecimento dos interesses divergentes e sua incorporação no processo de negociação. As iniciativas de institucionalização de procedimentos neste sentido ou mesmo uma revisão da política socioambiental ainda não estão consolidadas. O arcabouço legal e institucional que regula o deslocamento populacional compulsório apresenta muitas lacunas, sendo insuficiente e assim as negociações acabam ocorrendo de forma individualizada a cada empreendimento.

Alguns caminhos foram trilhados nos últimos anos neste sentido, tal qual a implantação das audiências públicas (1986) e a criação de uma Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (1997). As audiências públicas vêm se mostrando ainda insuficientes sob a ótica do processo participativo, visto que prevalece o caráter de institucionalização tanto pelas empresas do setor, quanto pelo órgão licenciador e interesses particularizados, a exemplo dos municípios, sendo incipiente a participação da população afetada diretamente (VIOTTI, 1999).

A partir de 2003 foram adotados novos procedimentos de negociação envolvendo a participação da sociedade civil organizada, com a finalidade de resolver as questões omissas ou não claras nos estudos preliminares relativos à implantação dos empreendimentos hidrelétricos ou dos programas ambientais compensatórios. Nesse cenário, tem-se o Foro de Negociação, presente pela primeira vez no setor elétrico em 2003, por ocasião do AHE de Peixe Angical, e pela segunda vez em 2006 no âmbito da UHE de São Salvador, ambas no rio Tocantins, Estado do Tocantins.

Outro mecanismo de negociação que surgiu em 2007, no âmbito da UHE de Estreito, divisa dos Estados do Maranhão e Tocantins, foram os Comitês de Co-gestão. Este mecanismo foi uma das condicionantes da Licença de Instalação (LI) do empreendimento, concedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Trata-se de dispositivos inovadores de negociação com os interessados e/ou envolvidos no processo que, somados às audiências públicas, vem ampliando as possibilidades de governança, participação cidadã e controle social. Entende-se que uma melhor compreensão de tais dispositivos sob a óptica dos indicadores governança e controle social sejam essenciais para o fortalecimento local e os processos de descentralização, acompanhados da valorização dos movimentos comunitários.

Assim, o presente artigo tem como objetivo apresentar uma análise qualitativa sobre os processos de participação e negociação no âmbito das hidrelétricas brasileiras, remetendo ao Foro de Negociação e aos Comitês de Co-gestão na perspectiva de visualizar indícios de participação cidadã, governança e controle social. Entende-se como necessária a motivação para reflexão e estímulo voltados para uma racionalidade crítica acerca das hidrelétricas, buscando entendimento mais amplo dessa tecnologia na perspectiva do processo de construção social. Esta análise fundamentou-se nos documentos elaborados entre 2008-2010 com base em registros de uso público (portarias, regimentos internos, depoimentos, atas das reuniões do Foro de Negociação) acerca dos mecanismos de negociação e consultas à literatura especializada em contextos hidrelétricos de deslocamento compulsório de populações, em vertentes críticas de sistemas tecnológicos e na institucionalização da representação social.

Sistema tecnológico e processo de construção social na concepção das hidrelétricas no Brasil

A construção da infra-estrutura do País, também por meio das hidrelétricas, é sem dúvida mais uma das sucessivas revoluções tecnológicas associadas a eventos importantes do desenvolvimento do capitalismo. Dagnino (2002) destaca a relação direta que existe entre artefatos tecnológicos e eventos históricos e sociais do tipo máquina a vapor e acumulação primitiva do capital, expansão da ferrovia e o processo de consolidação da acumulação capitalista, assim como o desenvolvimento da eletricidade e a transformação monopolística do capitalismo. Enfatiza, ainda, que o controle da natureza está hoje a serviço do neoliberalismo e que são os valores do individualismo, da propriedade privada, do lucro e do mercado que orienta a ciência, o que dificulta a emergência de uma sociedade alternativa.

Entretanto, partindo-se do pressuposto que a ciência e a tecnologia sejam processos de construção sociais, historicamente determinadas, e que resultam de intervenções de múltiplos atores e com os mais diversos interesses, há também de se ter a visão otimista de que o seu desenvolvimento poderia ser redirecionado. Isto, porém, segundo Dagnino (2002) depende da capacidade dos atores sociais em interferir no processo decisório da política de ciência e tecnologia de forma a introduzir na agenda interesses relativos a outros segmentos da sociedade, indo além dos interesses majoritariamente particularizados. Atualmente são aproximadamente 300 mil famílias remanejadas compulsoriamente em razão das hidrelétricas (Nutti, 2007; Bessa et al, 2009), prevalecendo habitantes da área rural – ribeirinhos, posseiros, pequenos proprietários, posseiros - e em menor pro-

porção populações de núcleos urbanos, ambos normalmente com baixa escolarização formal, mas que nos dias de hoje começam a ter a politização social e participação política.

Feenberg (1991), citado por Dagnino (2002), na sua visão otimista no contexto do capitalismo visualiza uma ambivalência possível que varia entre a utopia e a resignação, onde a tecnologia pode ser reprojeta para atender aos interesses da sociedade, seja pelas capacidades de negociação instaladas entre as partes seja pela possibilidade de transformação do modo de produção capitalista. Embora esta visão seja entendida como utópica por muitos, o autor aposta que as pressões de natureza política, econômica, sociocultural poderão alterar a correlação de forças e colocar na agenda de decisão, a exemplo do que já ocorre com as questões ambientais, condicionante que tem em alguns casos interferidos no lucro privado decorrentes das tecnologias produtivas (DAGNINO, 2002). Ressalta-se que muito embora a teoria crítica de Feenberg, em relação a tecnologia, a coloca como excludente da democracia demonstra motivação para proposituras alternativas capazes de alterar as tecnologias produtivas vigentes na perspectiva do processo de construção social e mantém a neutralidade científica, ou seja, condena o uso da tecnologia que decorre do capitalismo e não às suas características intrínsecas, as quais possibilitam conceber novas vias para a reconstrução da base tecnológica tendo na democratização das relações sociais de produção um dos pilares para essa mudança. Este é o desafio da modernidade e uma das premissas da sustentabilidade, onde se vislumbra a construção social da tecnologia e não meramente a aceitação dos determinismos - tecnológico, histórico, econômico ou cultural, ou seja, ultrapassando a idéia de que o desenvolvimento das forças produtivas é o motor da economia, tem uma lógica funcional autôno-

ma e que pode ser explicada sem referência à sociedade. Há de se vislumbrar que, contraditoriamente a este determinismo, a sociedade pode sim mudar cenários por meio das suas expressões de valores e mudanças culturais.

Pinch e Bijker (1990) ao apontarem que quando existe mais de uma solução puramente técnica para um problema e, pelo fato de a escolha entre elas tornar-se ao mesmo tempo técnica e política, sugerem que as implicações políticas da escolha apresentam uma relação direta com a tecnologia que dela resulta. Lembrando, contudo, que essa tecnologia é determinante das relações sociais estabelecidas entre os homens e que é possível conformar um estilo alternativo de desenvolvimento por meio de adequações sociotécnicas (Dagnino, 2002), mediante os eventos futuros possíveis de identificação via estudos técnicos. No setor hidrelétrico, adequar a tecnologia aos padrões estabelecidos e/ou resultantes de estudos mais detalhados envolve um determinado custo de projeto e operação. A alteração dos padrões atualmente vistos implica em alterar a definição do objeto o que implica normalmente em aumentar o custo de produção e operação, o que não é desejável pelo setor privado.

Apesar dos empreendedores do setor elétrico historicamente visualizarem a lucratividade do empreendimento por meio da sua concessão, recentemente vem ocorrendo alterações nos projetos em detrimento das pressões da sociedade. Isto ocorreu durante a construção do AHE Peixe Angical, onde foi necessária a revisão cadastral das famílias afetadas após a licença de instalação (LI), sendo incorporados aos tratamentos previamente estabelecidos para relocação rural, por exemplo, também aquelas famílias que mantinham vínculos com a terra tais quais arrendatários, possi-

ros e ilheiros com produção sazonal, além dos proprietários regulares.

Entende-se, porém, que esses avanços, embora ainda incipientes mediante os grandes impactos decorrentes deste tipo de infra-estrutura, somente foram possíveis porque implicaram em aspectos sociotécnicos complexos do ponto de vista dos empreendedores, ou seja, a relação entre o custo e o benefício implicou em minimização de passivos ambientais e ganho de eficiência, pela inovação. Dagnino (2002) sugere identificar nesses movimentos as questões ligadas a aspectos mais especificamente tecnológicos e traduzi-las em demandas por mudança na concepção das tecnologias envolvidas, sendo esta uma importante linha de atuação, levando ao reprojeto de tecnologias. Assim, há de se redirecionar a presença de instâncias de controle social e participação cidadã no âmbito dos grandes empreendimentos hidrelétricos, indo além da hipocrisia da funcionalidade na perspectiva da sociedade das atuais audiências públicas. Os fóruns de negociação e em última instância os comitês de co-gestão uma vez constituídos com representatividade nas localidades impactadas podem fazer parte dos arcabouços institucionalizados, antes das licenças ambientais e assim resultar em medidas compensatórias mais justas.

Cenários e desafios da participação social no contexto dos deslocamentos compulsórios provocados por hidrelétricas

Atualmente no Brasil existem 140 usinas em operação e as previsões do setor são para 494 novas usinas hidrelétricas até 2015, implementadas em diferentes regiões do País. Deste total, 11 usinas estão situadas no Rio Tocantins, estando entre tais

as sete previstas para o território tocantinense, sendo: UHE Luiz Eduardo Magalhães - Lajeado, AHE Peixe Angical e UHE São Salvador, em operação; UHE de Estreito, em construção; e, UHEs de Tupiratin, Tocantins e Serra Quebrada, em estudo de viabilidade pelo IBAMA.

No planejamento do Governo Federal tem-se ainda a perspectiva das hidrelétricas para viabilizar a navegação a exemplo do Rio Tocantins (no trecho entre a UHE Serra da Mesa - GO e a UHE Tucuruí - PA), transformando-o num eixo energético e viário e que faz parte da plataforma de exportação baseada em recursos naturais e potencialmente modificadores do meio natural e social. Outra perspectiva aponta para o chamado 'desenvolvimento econômico e social' do país direcionado, em grande medida, para a região Norte onde as UHEs começam a assumir o papel de promotoras deste desenvolvimento em regiões consideradas atrasadas do ponto de vista de infraestrutura.

Em geral, com as hidrelétricas tem-se o deslocamento compulsório de populações que, por forças alheias às suas vontades, deixam seus locais de origem e têm seus modos de vida totalmente alterados. Atualmente o quantitativo de famílias afetadas pelos empreendimentos hidrelétricos chega a mais de 200 mil, com previsão de potencial de deslocamento compulsório de aproximadamente mais 100 mil famílias, em que 60% dos habitantes são da área rural em diferentes regiões e situações de sobrevivência, como ribeirinhos, posseiros, pequenos proprietários, e demais 40% pertencentes a núcleos populacionais urbanos (NUTI, 2007).

De acordo com Zhouiri & Oliveira (2007) os grandes projetos e as ações políticas no âmbito da lógica econômica atribuem ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental e social decorrentes de hidrelétricas,

através de medidas mitigatórias e compensatórias. Os desafios remetem, portanto, à necessidade de maior abertura e participação da sociedade. Isso ocorre seja por forças da legislação ambiental vigente seja por interesses do setor elétrico, mediante as contingências exigidas pelos financiadores do setor e por pressões das organizações comunitárias, a exemplo da Comissão Mundial de Barragens (CMB), Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) e as comunidades impactadas diretamente.

Entretanto, não é recente a percepção de alguns segmentos da sociedade quanto às dificuldades relacionadas à participação nos processos decisórios envolvendo deslocamento compulsório de populações por barragens. Sigaud (1994) atribui este fato ao perfil excludente da práxis adotada pelo setor elétrico sobre os temas afeitos a construção de barragens, como as variáveis socioambientais. Refere-se ainda que isto se deva às demandas de mercado resultando da forma autoritária de implementar as políticas de geração de energia, independentemente do regime político vigente, em virtude da necessidade de maximizar suas capacidades de expansão e oferta. Scherer-Warren (1986) analisa as forças que atuam em projetos de grande escala destacando as seguintes: uma que se dá através dos interesses do capital, no que concerne ao uso do solo e de recursos naturais, desapropriando terras a partir de decisões autoritárias e compulsórias, visando o crescimento, a necessidade de acumulação e o progresso; e a outra que se refere à ideologia da modernização, que justifica a qualquer preço a desapropriação e ocupação do espaço para dar lugar às obras modernizadoras, ligadas a industrialização e/ou urbanização.

Diante dessa realidade, Oliveira & Romeiro *et al* (2007) preconizam a necessidade da organização e da luta do MAB no Brasil, como forma

de resistir a este modelo de desenvolvimento imposto. Neste sentido, a luta da população atingida assume o direito de autodeterminação, ou seja, o direito da coletividade decidir pelo destino de seus territórios, bem como da construção de sua própria identidade o que quer dizer, em linhas gerais, que para a população atingida, o território é concebido como um patrimônio (ZHOURI & OLIVEIRA, 2007). Por outro lado, na perspectiva destas populações, os interesses vão além da posse da terra e das benfeitorias e consideram questões relativas a acesso aos recursos naturais tradicionais, a manutenção do modo de vida e a reparação adequada pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais (SILVA JÚNIOR, 2005).

Entretanto, a prática do setor elétrico é a utilização da precária prática das indenizações a partir da estratégia territorial-patrimonialista, ou seja, em que reconhecem na área afetada aqueles que detêm direitos de propriedade e, conseqüentemente, impõe os valores à margem de negociação (VAINER, 2007). Além do que a compensação proposta pelos empreendedores prioriza apenas a infraestrutura física diretamente afetada pelos reservatórios.

Esta dicotomia resulta em conflito e luta dos grupos sociais impactados em busca de justiça socioambiental (ZHOURI & OLIVEIRA, 2007) muito embora, empresas do setor elétrico vêm se preparando e lançando mão de algumas estratégias na tentativa de responder satisfatoriamente a sociedade, cada vez mais exigente e organizada, visto o não interesse de paralisação de obras, atrasos nos cronogramas e prejuízos financeiros devido a solicitações não previstas. Isto pode ser evitado à medida que sejam asseguradas nas decisões condicionantes de ordens econômicas, humanas e ecológicas, contemplando as dimensões regionais e locais, visto os efeitos locais dos empreendimentos (SAUER, 2002).

A criação de dispositivos inovadores, tais como a abertura de novos espaços institucionais de negociação com os interessados e/ou envolvidos no processo, são meios que podem possibilitar a redução nos conflitos na implantação de barragens, como também, contribuir para a minimização das interferências no modo de vidas destes grupos sociais. Contudo, é ainda muito recente no Brasil, a institucionalização de procedimentos relativos à participação das populações afetadas no âmbito decisório da negociação em empreendimentos hidrelétricos, conforme se observa no quadro abaixo apresentado. Porém, diante desse contexto entende-se que tais avanços, embora sendo galgados a passos lentos, representam muito diante as demandas e problemáticas decorrentes da relocação rural em empreendimentos hidrelétricos no País.

Portanto, visualiza-se na perspectiva do controle social e da governança, um avanço à medida que as conquistas vêm se concretizando no âmbito da participação popular, especialmente relativas às comunidades rurais afetadas. Houve uma evolução neste processo e isto é reflexo do amadurecimento das condições institucionais para um adequado desenvolvimento do potencial hidrelétrico, associando esta dimensão social de forma mais significativa no arcabouço institucional das empresas do setor.

Segundo Fortunato (2000), também já existe um amadurecimento institucional do setor quanto às diretrizes ligadas às questões ambientais e aos recursos hídricos. Isso ocorre, pois alguns agenciadores do setor, a exemplo do Banco Mundial, preconizam que a simples compensação monetária das perdas patrimoniais por meio da legislação de desapropriação por utilidade pública, não é capaz de gerar qualquer expectativa de resultados satisfatórios para as populações atingidas por barragens nos países em desenvolvimento (VAINER, 2007, apud THE WORLD BANK, 1994).

O desafio que se coloca está tanto na institucionalização quanto na condução dos espaços de participação popular, devendo os mesmos ser concebidos enquanto espaços políticos e que, sobretudo, não sejam prolongamentos de movimentos sociais, conforme alerta Doimo (1995), o que incorreria em um corporativismo movimentalista e perda das fontes de legitimação. Para tanto, é necessário que sejam adotadas um conjunto de regras consensualmente aceitas para que as diferenças sejam equalizadas politicamente e assim criando condições para regular as relações entre Estado e a sociedade. Implementar o princípio da autonomia e excluir a prática do clientelismo é preciso, argumenta a referida autora, pois este é imbuído de relações sociais informais, lealdades

Quadro 1. Participação popular em empreendimentos hidrelétricos no Brasil.

1883	1986	1996	2003	2006	2008
Operação da 1ª UHE no Brasil.	Criadas as audiências públicas.	Criada a Comissão Interinstitucional de acompanhamento dos Programas Ambientais - remanejamento das populações afetadas.	Constituído o 1º Foro de Negociação. Surge a Lei nº 10.650/2003, SISNAMA - garante o acesso público às informações, aos documentos e aos processos administrativos que tratam do meio ambiente.	Constituído o 2º Foro de Negociação	Constituído pela primeira vez Comitês de Co-Gestão.

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Acende Brasil (2009) e Bessa et al. (2009).

peçoais, solidariedade e consensos, o que pode levar no campo decisório a priorização dos interesses particularizados.

Mecanismos de Negociação em empreendimentos hidrelétricos

No contexto histórico tem-se que o cenário de negociação em empreendimentos hidrelétricos é fato muito recente no País. É certo que, quando as Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS) foram criadas, em 1962, com o intuito de propiciar a instalação de um grande número de hidrelétricas, não foi pensado na amplitude dos impactos para as populações locais e regionais em curto, médio e longo prazo, causados pela instalação de tais empreendimentos (HONORATO, 2008). Pelo contrário, reforça o autor, naquele período não se cogitava que a instalação de um empreendimento poderia gerar um campo de conflitos e de forças em disputas.

Entretanto necessidades relativas às possibilidades de participação da sociedade por meio de cenários de negociação foram surgindo com os novos empreendimentos. Em 1986, as Audiências Públicas foram criadas com o objetivo de aprimorar a comunicação entre as famílias impactadas e o empreendedor, de forma antecipar ao máximo as informações sobre a chegada do novo empreendimento à região (Acende Brasil, 2009), consistindo em um dos primeiros mecanismos de comunicação no âmbito dos empreendimentos hidrelétricos no Brasil. Entretanto, o formato e a condução destas audiências públicas vêm mostrando que não há espaço para questionamentos, sendo concedidos dois terços do tempo para a empresa apresentar o projeto e apenas um espaço limitado para que o público se manifeste. É mais um ambiente de discurso e não de diálogo.

Cohen (1997) pressupõe o discurso como ação comunicativa, cuja argumentação vem enrai-

zada no propósito estabelecido previamente para chegar ao entendimento a partir do reconhecimento mútuo dos ‘indivíduos competentes’ ao passo que, no espaço de diálogo, a conclusão pacífica e a dialógica faz parte das estratégias de resolução dos conflitos, sendo melhores do que o uso da força e da violência. Segundo o MAB (2009), nas audiências públicas a população não tem tempo para contestar, trazer suas opiniões e construir argumentos em contraposição da grande manipulação das informações por grupos e interesses particularizados e isso faz com que o resultado efetivamente não seja incorporado. É um mero espaço formal que atende aos interesses particularizados e busca apenas a legitimação imbuída na política pública referente, sendo aqui bastante pertinente a leitura de Doimo (1995), ao chamar atenção para os interesses que comparecem no cenário dos conflitos e de como as forças socialmente relevantes, seja na esfera pública ou privada, disputam entre si as energias sociopolíticas.

Em 2003, o Foro de Negociação surge como uma experiência inovadora no âmbito do AHE de Peixe Angical, no Tocantins, ampliando os mecanismos de interlocução entre empreendedor e comunidade. Este foi um fato inédito no setor elétrico no País direcionado para solucionar situações que não estavam claras nos programas ambientais relacionados à relocação ou mesmo às questões omissas. Em 2006, com o mesmo propósito, o Consórcio responsável pela construção da UHE de São Salvador adotou também o Foro de Negociação, possibilitando, por exemplo, a inclusão dos ilheiros do rio Tocantins como passíveis de tratamento, notadamente por demanda da população afetada e com forças institucionais, como MAB e Ministério Público Estadual.

Mais recentemente, em 2008, surgiram os Comitês de Co-gestão com a implantação da UHE

de Estreito, localizada na região Norte do Brasil, no rio Tocantins, na divisa dos Estados do Tocantins e Maranhão. Neste empreendimento, o mecanismo de negociação e comunicação com a comunidade se deu por 12 (doze) Comitês de Co-gestão formados a partir das proximidades geográficas dos municípios diretamente afetados. As forças de poder prevalentes neste empreendimento recusaram o Foro de Negociação em razão das possibilidades de maior participação da população afetada, Ministério Público, Ibama e MAB. Frota (2005), afirma que o objeto da negociação deve ser compreendido pelo órgão licenciador, enquanto agente do governo e responsável pela promoção do bem-estar social e executor de políticas públicas, como parte efetiva de políticas públicas e não apenas ser expressão de sua competência setorial. Isso leva a reflexão, também, do exercício de poder e atribuições efetivamente realizadas por esta instituição pública nestes cenários.

A negociação hoje é um instrumento necessário e cabe ao empreendedor a adoção de mecanismos de negociação que possibilitem a consolidação das tratativas acordadas e o comprometimento de todos os atores envolvidos no processo e o atendimento de três perspectivas da gestão do meio ambiente: egocêntrica, antropocêntrica e da sociedade sustentável (QUINCAS, 2006). A adoção desses pressupostos possibilita, na visão do autor, uma visão multifocal e uma abordagem integrada, o que possibilita solucionar de forma mais eficaz os desafios apresentados.

Em se tratando de conflitos, Lowe et al (1993), sugeriram o termo “arena de disputa” que no Brasil vem sendo utilizado por Guivant (1998), Fucks (1997) e Ferreira (1999), para ancorar o mundo dos atores em locais específicos por se tratar de espaços de negociação, de conflitos, de mobilização e interação de atores sociais como:

empreendedor, grupos sociais locais, lideranças comunitárias, agentes políticos (ZIT'ZKE, 2007). A sociedade civil vem sendo componente deste tipo de arena. Em termos de negociação,

Nesse sentido, a negociação e/ou mediação de um conflito precisa da implementação ou institucionalização de meios formais para seu devido tratamento. Conforme menciona Little (2005), um dos aspectos positivos da negociação de conflitos socioambientais é a criação de espaços de cidadania fundamentados em ações conscientes e legais por todas as partes envolvidas no conflito. Para tanto, é necessário que haja politização social, pois, segundo Cunill Grau (1998) a depender da forma adotada pela participação cidadã na esfera político-estatal tanto pode se facilitar o aumento da representação social na condução dos assuntos públicos, como é o caso de um empreendimento hidrelétrico, quanto pode se legitimar o corporativismo do aparelho estatal. A autora ressalta que há uma dificuldade de se retomar a participação cidadã como participação política devido às condições democráticas mínimas, como a igualdade, o pluralismo político e a deliberação pública. Por outro lado, menciona que a direcionalidade para constituição de arenas públicas de mediação entre a esfera estatal e a esfera social são imprescindíveis para se desenvolver as instituições de representação social.

A institucionalização do Foro de Negociação

O consórcio ENERPEIXE, responsável pela construção do AHE de Peixe Angical, numa iniciativa inédita no Brasil, adotou o Foro de Negociação como uma instância de negociação. Este Foro foi institucionalizado pelo IBAMA, órgão fiscalizador do empreendimento, por meio da Portaria nº 08, de 02/12/2003 (ENERPEI-

XE, 2009). O Foro consiste em uma medida de gestão e dele resultam as decisões consensuais e os direcionamentos para soluções dos problemas, e deve constar dos programas ambientais dos empreendimentos hidrelétricos bem como deve possibilitar o acompanhamento contínuo do processo de remanejamento da população atingida (BESSA et al., 2009). Trata-se de um espaço democrático de diálogo, coordenado pelo órgão licenciador do empreendimento e ocorre no âmbito da relocação rural e urbana, tendo como partícipes as seguintes representações: empreendedor, órgãos licenciadores/fiscalizadores, poderes legislativos municipais no âmbito da abrangência direta do empreendimento, comunidade impactada e associações afins, movimentos sociais, Ministérios Público Estadual e Federal.

A funcionalidade deste foro é regida pelo Regimento Interno, elaborado pelo órgão fiscalizador do empreendimento, no qual são contextualizados os direcionamentos a serem seguidas, bem como as representações, competência e sua periodicidade. O tempo de existência deste foro é determinado pelo cronograma dos Programas Ambientais, bem como pela demanda das representações. As temáticas tratadas referem-se tanto às medidas previstas nos programas ambientais de relocação rural bem como surgem redefinições como do módulo de terra, das dimensões e qualidade das casas nos reassentamentos, infra-estruturas relativas às atividades agrícolas e pecuárias, assistência técnica rural, monitoramento da qualidade de vida da comunidade impactada.

O Foro de Negociação embora não tenha caráter deliberativo é um avanço nas relações entre empreendedor, população atingida e órgãos envolvidos. Isso, pois, tem possibilitado à comunidade propor e debater questões relativas aos

programas ambientais de aquisição de terras, relocações e reassentamentos (urbano e rural), como também ao monitoramento da qualidade de vida da população reassentada. Segundo depoimentos publicados no site do empreendedor (ENERPEIXE, 2009), de algumas organizações que fazem parte do Foro de negociação, tem-se que:

“Foro de Negociação é uma iniciativa inédita no processo de licenciamento ambiental no País, sendo um avanço muito significativo nas relações institucionais entre IBAMA e o empreendedor e um interesse da empresa em trabalhar a questão da negociação de uma forma mais transparente” (IBAMA-TO);

“Foi a primeira vez que existiu isso de forma institucionalizada e essa negociação, discussão e diálogo permitem que o próprio impactado seja também o responsável pela escolha do tipo de tratamento que ele vai ter”(Ministério Público Federal - TO);

“Antes mesmo de o dano ser causado, as soluções já foram apresentadas e o Foro possibilita que todos os envolvidos se encontrem, fazendo com que os órgãos do poder público tenham conhecimento do que realmente mais preocupava a comunidade” (Ministério Público Estadual – TO);

“A negociação coletiva permitiu aos atingidos de Peixe Angelical, por exemplo, reverter o processo já em andamento de indenizações e conseguir melhores condições” (MAB);

“Os compromissos assumidos na negociação são cumpridas” (MORET, 2005).

A institucionalização dos Comitês de Co-gestão

O comitê de co-gestão ocorreu pela primeira vez, em 2008, visando um novo modelo de negociação e foi adotado no âmbito do empreendimento hidrelétrico de Estreito (TO/MA). Este mecanismo surge como tentativa de minimizar o aumento no orçamento do empreendimento, devido aos passivos ambientais que dele podem decorrer, e visa consolidar o processo de negociação junto à comunidade. A instalação do comitê é uma das condicionantes da Licença de Instalação (LI) concedida pelo IBAMA e, de acordo com a avaliação dos movimentos sociais e do Ministério Público Estadual e Federal, não cumprem a sua função de negociação democrática (CAMARGO, 2009).

Em cada município diretamente afetado pelo empreendimento se têm um Comitê de Co-gestão, sendo doze as cidades da área de abrangência do reservatório. Este Comitê funciona em caráter consultivo e é constituído por entidades e lideranças municipais, população atingida pelo empreendimento, poderes executivo e legislativo, pelo empreendedor e pelo IBAMA enquanto órgão licenciador, tendo como premissa básica discutir assuntos de interesse da municipalidade, das comunidades e dos grupos sociais afetados pela UHE de Estreito, cujas temáticas estejam relacionadas à implementação dos Programas Ambientais (IBAMA, 2008). A implantação do Comitê de Co-gestão parte da premissa das análises a partir da viabilidade técnica das medidas e assim não assumindo, portanto, o papel de negociador, mas sim o de prestar esclarecimentos técnicos (MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - TO, 2009).

A operacionalização do Comitê de Co-gestão se dá por meio de reuniões, ocorrendo tri-

mestralmente com a presença da coordenação exercida pelo IBAMA, empreendedor e membros do Comitê tendo os seguintes desdobramentos: todos os assuntos discutidos, bem como as proposições de encaminhamento, são registrados em atas, lavrados e assinados por todos os representantes; os assuntos não consensuados são encaminhados ao IBAMA, para a deliberação no âmbito do licenciamento ambiental; a vigência deste comitê, a priori, será até o 1º ano após o enchimento do lago (IBAMA, 2008).

Os Comitês de Co-gestão consistem em grupos cuja delegação de poderes está muito centrada nos prefeitos dos municípios da área de abrangência dos reservatórios. Estes, por sua vez, convidavam entidades e/ou pessoas de sua convivência para participarem das reuniões, o que contribuiu para a exclusão do Ministério Público tanto Estadual quanto Federal do processo de negociação, sendo convidados apenas quando o IBAMA julgar pertinente (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - TO, 2009). Este é um aspecto preocupante, especialmente em um contexto onde a comunidade atingida pouco acredita na sua autonomia para reivindicar os direitos adquiridos decorrentes dos impactos sofridos pelos empreendimentos.

Diante dessa realidade, a avaliação dos movimentos sociais e dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, no entanto, é de que os Comitês não cumprem a sua função de negociação democrática, sendo um instrumento de negociação pouco operante para a comunidade atingida, sujeitos à forte influência e indicações dos executivos municipais. Depoimentos publicados nos sites do Repórter Brasil (2008), MAB (2008), Eco-debate (2008), das organizações que fazem parte do Comitê e dos atingidos pela UHE de Estreito apresentam as seguintes opiniões sobre o mecanismo de negociação:

O procurador Pedro Henrique Castelo Branco, do MPF de Imperatriz (MA), argumenta que, em muitos municípios, o funcionamento dos Comitês de Co-gestão é irregular. “O prefeito de Estreito (MA), presidente do Comitê, assinou a ata da reunião como representante do Consórcio. Isso é um absurdo. Ele é representante do povo que o elegeram, e não do Consórcio”.

Em muitos municípios, como Estreito (MA) e Darcinópolis (TO), os comitês foram formados sem divulgação e isto, segundo o procurador, compromete a legitimidade dessas instâncias. “Ele não pode ser considerado legítimo porque não representa a todos. Não tem a imparcialidade necessária ao seu funcionamento”, conclui.

De acordo com um produtor do Projeto de Assentamento (PA) Formosa, em Darcinópolis (TO), conta que o comitê de Co-gestão no município foi formado sem eleição e sem a presença de Ministério Público, ribeirinhos e comunidade indígena.

De acordo com o coordenador do MAB no Tocantins, Cirineu da Rocha, a questão é financeira. “Se a empresa aceitar a criação do Foro, vai aumentar os custos para ela, por isso ela não quer que seja criado um Foro e sim permaneça com os comitês de Co-gestão”.

Os instrumentos de negociação na perspectiva da governança, do controle social e da participação cidadã

Governança

O conceito de governança é abordado em diversas áreas do conhecimento. A partir da década

de 1980 ganhou destaque nas políticas públicas, e, sobretudo na gestão de organizações privadas, públicas ou sem fins lucrativos.

Bursztyn & Fonseca (2009) definem governança como um termo chave na implantação de políticas ambientais e desenvolvimento, sob o argumento de que com uma boa governança tem-se o aumento da eficiência e da legitimidade na elaboração das políticas acima citadas. Entretanto, o significado de governança não é o mesmo de governo, pois este sugere uma autoridade formal, dotada de poder de polícia e que garante a implementação de políticas instituídas ao passo que aquele sugere um fenômeno mais amplo. A governança pode se dar tanto no contexto das instituições governamentais quanto pode se constituir em mecanismos informais, de caráter não governamental, institucionalizados ou não. Porém, a regra geral é que na governança se tenha a aceitação pelos principais atores de um determinado processo, pois é um mecanismo apoiado em objetivos comuns e partilhados (CAMARGO, 2005).

Assim, o fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo, oportunizando assim a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos (BURSZTYN; FONSECA, 2009). Cornforth (2003) apud Malo & Rodrigues (2006) evidencia seis perspectivas teóricas que tratam do conceito de governança, conforme segue no Quadro 2 abaixo apresentado.

É visível neste quadro que as seis perspectivas remetem a uma categoria analítica, associada aos conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de bom governo. Assim, conforme cita Guimarães & Martin (2001), ter estruturas de governança significa definir uma dinâmica de incentivo de participação e

Quadro 2. Perspectivas teóricas no âmbito da Governança.

Perspectiva Teórica	Principais idéias sobre governança
Teoria da agência	Governança é o conjunto de práticas pelas qual o conselho garante o controle dos atos dos gestores.
Teoria da Parceria	A governança tem natureza estratégica, com ênfase em ações de incremento do desempenho organizacional.
Teoria da dependência dos recursos	Governança é um conjunto de praticas para desenvolver a relação com ambiente externo, de modo a conseguir todos os recursos e informações necessárias e assegurar a sobrevivência das organizações.
Perspectiva democrática	Governança é a ato de estabelecer praticas que representam os interesses de um ou mais grupos que constituem a organização e os quais ela se dispõe a atender.
Teoria dos Parceiros	Governança é um composto de praticas para que a organização responda aos interesses múltiplos do parceiro e não apenas de um grupo.
Teoria da Hegemonia Gerencial	Ainda que os acionistas detenham legalmente a propriedade da organização, são os administradores que exercem efetivamente o controle.

Fonte: Adaptado pelos autores a partir de Malo & Rodrigues (2006), Cornforth (2003).

engajamento dos atores sociais de uma organização no processo decisório estratégico, valorizando as estruturas descentralizadas. Hunprhey & Schimitz (2000) mencionam que existem formas de governança local, pública e privada, que podem exercer papel importante para melhorar a competitividade. Essas ações podem ser coordenadas pelo setor publico, por meio de políticas públicas, por agentes privados, como associações de classe ou uma firma líder. No que se refere à governança local destaca-se o papel das associações, que atuam como elementos catalisadores do processo de desenvolvimento local.

Entende-se que a realidade do Foro de Negociação e do Comitê de Co-gestão no âmbito dos empreendimentos hidrelétricos brasileiros apresenta indícios de mecanismo de governança, pautado na perspectiva democrática. Mas é preciso ter atenção para alguns aspectos que estão nas entrelinhas do processo de participação democrática e representativa, comumente denominada de sociedade civil organizada, tanto no âmbito do Foro quanto do Comitê. Um desses aspectos que deve se atentar é se o empreendedor do setor elétrico está buscando estrategicamente apenas a legitimação dos seus procedimentos institucionais e desempenho organizacional. Bermann (2007)

levanta esta questão ao discorrer sobre o interesse das organizações do setor de geração de energia elétrica em buscar a legitimação dos seus procedimentos por meio dos mecanismos e procedimentos que remetam à participação dos atores envolvidos. Trata-se de redes sociotécnicas onde há legitimação do empreendedor como ator-mundo, como aquele que articula os demais atores envolvidos de acordo com sua intencionalidade e define os papéis de cada um na rede, traduzindo seus interesses (ZITZKE, 2007). É importante lembrar que o processo de formação dos Foros ou Comitês não é conduzido por um só ator, embora seja o empreendedor que vem buscando criar o ‘seu’ consenso. É preciso atenção ao verdadeiro sentido da sociedade civil enquanto representação não direcionada, pois de acordo com Cohen (1997), junto ao discurso da democracia vem também a ambigüidade conceitual, incorrendo no declínio da esfera pública e na transformação do social em novas formas de manipulação, controle e dominação.

O Foro de Negociação e o Comitê de Co-Gestão têm características positivas para o firmamento da governança, pois, conforme cita Bursztyń & Fonseca (2009), envolvem múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e te-

mas, cada um suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação. Ressalta-se, contudo, que não foi objeto desta análise a conclusão quanto ao melhor ambiente de negociação, se o Foro ou se os Comitês, dada à insuficiência de dados disponíveis para tal informação. Portanto, a análise foi centrada na disponibilização de cenários hidrelétricos e alcances da sociedade nos processos decisórios por meio de mecanismos de negociação, propondo uma reflexão desta tecnologia enquanto processo de construção social.

Das exposições realizadas firma-se a grande importância da participação dos movimentos populares e do Ministério Público no cenário ora apresentado, como forma de se caminhar na consistência de tais mecanismos enquanto instrumentos de governança. Tais atuações podem ser impulsionadoras da participação cidadã e que, concretamente, vem despertando nas comunidades afetadas sobre as vias estratégicas e legais de buscar os seus direitos.

Controle Social

Tem-se que por meio do controle social o discurso do envolvimento da sociedade no exercício da reflexão e discussão para politização de problemáticas e situações que afetam a vida coletiva, onde o governo atua sob a fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política (BRASIL, 2009). Para Sauer apud Baltazar (2007), o controle social busca adicionar ao seu caráter técnico e econômico, os vínculos institucionais com a sociedade numa perspectiva de aperfeiçoamento constante.

A proposta de controle social foi instituída pela Constituição Federal Brasileira de 1988, abrindo novas perspectivas para uma prática democrática em diversos setores da sociedade, inclusive em contextos de empreendimentos hidrelétricos. A

própria política ambiental também possibilitou a abertura desses espaços, criando instâncias de controle através de mecanismos de negociação, como Foro de Negociação e Comitê de Co-gestão, como meios de cumprir o princípio constitucional da “participação da comunidade”, assegurando o controle social efetivo.

A participação dos atores envolvidos no processo de negociação contribui para garantir o controle social sobre os acordos firmados nos ambientes de decisão (MALO & RODRIGUES, 2006), tal qual o Foro de Negociação e o Comitê de Co-gestão. Estes espaços tem, minimamente, permitido a reflexão sobre o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a possibilidade de a população participar da formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes. Sabe-se que a construção de hidrelétricas, no Brasil, insere-se no discurso da sustentabilidade ambiental de produção de energia ‘limpa’, associando as políticas desenvolvimentistas governamentais à expansão do setor elétrico sobre territórios socialmente construídos por diferentes grupos sociais. E para haver o controle social é preciso garantir essencialmente dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático, dois argumentos que exigem um tempo diferente do tempo de construção de um empreendimento hidrelétrico. O importante aqui é analisar qual discurso prevalece durante todo o processo de negociação.

Tanto as audiências públicas, quanto os Foros de Negociação e os Comitês de Co-gestão são instâncias que, embora gerem inferências, não determinam a decisão, uma vez que têm apenas

caráter consultivo. Por outro lado, mesmo que os empreendedores do setor elétrico se vejam sob pressão de parte da sociedade para rever a importância destas instancias como forma de ajustar algumas medidas compensatórias, estas decisões deveriam ser submetidas à população direta ou indiretamente atingida, ex-ante ou ex-post, através de instrumentos do controle social dotados de mecanismos de representação participativa de todos os atores envolvidos (SAUER apud BALTAZAR, 2007).

Participação Cidadã

Para que realmente os mecanismos de governança e controle social assumam o papel de fortalecimento local, bem como de valorização dos movimentos comunitários, é necessário que se tenha como premissa o princípio de um Estado Democrático de fato. Nesse caso, Veigas (2002) define que a essência do Estado democrático é a igualdade política. O que caracteriza uma participação efetiva da comunidade nas tomadas de decisões, nos contextos nos quais estão inseridos, sendo os cenários possíveis de alcance por toda coletividade interessada.

A participação pode ser definida como um instrumento fundamental no sentido de promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil atingir objetivos comuns. Todavia, é útil advertir que os métodos participativos não podem ser vistos como infalíveis e capazes de solucionar adequadamente todos os tipos de problemas (MANFREDINI & LOPES, 2005).

Por outro lado, Manor (2004) apud Bursztyn & Fonseca (2009) acentua outro aspecto da questão relacionada à participação: desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias criadas visando à

participação, como os comitês. Segundo os autores, o exercício formal da participação, sem o combate as desigualdades que antecedem o mecanismo, fazem com que tal abismo seja reproduzido nos Comitês e que as decisões deles sejam tomadas por aqueles que tradicionalmente controlam o processo político local.

Entretanto, o esforço de instituições governamentais envolvidas num empreendimento hidrelétrico para a criação de condições para a participação social é mínimo, pois criar estas condições de participação afetaria o cronograma da construção e, mais adiante, interferiria no discurso governamental da necessidade de desenvolvimento regional, da obstrução do progresso e da integração de regiões atrasadas ao centro da economia nacional. Entretanto, esta situação, criada concomitantemente, pelo governo federal, através das suas instituições representativas, e pelo empreendedor, carece de legitimidade. Esta, por sua vez, poderá sofrer ou não influencia de parte da sociedade, historicamente àquelas afetadas diretamente nos seus modos de vida, e isto dependerá do equilíbrio de poder e forças instaladas.

A participação cidadã no setor elétrico constitui-se num processo onde grupos sociais expõem suas opiniões e dúvidas para que sejam avaliadas pelas autoridades responsáveis pelo licenciamento e fiscalização e também pelo empreendedor. Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente (2006), faz ressalvas quanto à participação cidadã, sendo preciso assegurar o acesso à informação a todos os envolvidos nos processos; assegurar que a diversidade de opiniões tenha expressão; assegurar que as observações da sociedade sejam consideradas no processo de avaliação ambiental dos projetos em seus aspectos gerais, condições e exigências; viabilizar espaços de negociação que permitam a construção de acordos que sejam mediados pelo poder público.

Quando os grupos sociais se organizam, adquirem a capacidade de participar do processo de construção e direcionamento de suas vidas, podendo promover mudanças. Precisa, da mesma forma, entender a organização como mecanismo de pressão do poder público e do empreendedor para garantir a conquista dos seus direitos como cidadãos e, como consequência, reforçar as práticas de cidadania no interior dos espaços de formulação de políticas ambientais. Esta situação contribui para a construção de uma sociedade mais comprometida com a constituição do interesse público e para maior engajamento dos atores sociais envolvidos na definição de políticas ambientais centradas no interesse público (JACOBI, 2008).

Por fim, Dagnino (2002) ressalta que é o aumento da consciência pública acerca das questões que envolvem a tecnologia que tenderá a romper o consenso vigente, onde os assuntos técnicos são decididos por especialistas técnicos, sem interferência do conjunto da sociedade. Isto precisa mudar e segundo o autor é necessário que a sociedade também recupere a sua participação e criatividade (pensamento utópico) cada dia mais para transformar a tecnologia de sistema em ferramenta, recuperar a sua liberdade e voltar a fazer a história.

Considerações finais

A contribuição desta análise parte do pressuposto que se acredita nas mudanças de cenários no setor elétrico brasileiro, muito embora reconheça que tais mudanças ainda sejam bastante tímidas mediante os desafios enfrentados pelas comunidades afetadas. Esta percepção se dá mediante alguns novos dispositivos que surgiram recentemente no contexto de empreendimentos hidrelétricos brasileiros. Muito embora ainda não sejam adequados na sua totalidade, significam avanços na perspectiva da so-

cidade e mesmo para os empreendedores do setor elétrico que vislumbram redução de passivos ambientais, especialmente nos processos de relocação compulsória de comunidades devido à formação dos reservatórios.

No entanto, indo além da utopia entende-se que tanto o Foro de Negociação quanto o Comitê de Co-gestão sejam avanços no setor enquanto mecanismos de gestão que vem ajudando as comunidades afetadas a enfrentarem os desafios decorrentes da relocação. A princípio, acredita-se que o Foro de Negociação, comparativamente aos Comitês de Co-gestão, é a opção mais adequada para mediar os conflitos socioambientais que surgem no contexto dos grupos sociais afetados, especialmente rurais. Embora ambos tenham caráter apenas consultivo, o primeiro tem na sua representatividade a presença de instituições públicas (Ministérios Públicos, por exemplo) e de movimentos sociais (como o MAB) além de representantes das comunidades rurais afetadas, constituídos formalmente por meio de suas associações. As possibilidades aumentam para as comunidades afetadas a medida que as circunstâncias propiciam informação, acesso aos direitos constituídos e mais capacidade para mobilização.

Em relação aos Comitês de Co-gestão a participação é estabelecida nos regulamentos e fica a mercê de interesses setorializados, com significativa manifestação de prefeitos dos municípios diretamente afetados, normalmente com intervenções parciais e em favor dos interesses particularizados. Há um prejuízo em relação aos interesses representativos da comunidade afetada diretamente, embora os Ministérios Públicos e o MAB venham exercendo o papel fiscalizador em favor das comunidades afetadas por empreendimentos hidrelétricos no Brasil.

Entende-se que o Foro de Negociação e os Comitês de Co-Gestão, ambos inovadores no se-

tor elétrico brasileiro, são mecanismos de negociação e, muito embora ainda sejam muitas as lacunas que mereçam revisão, conferem indícios de governança e são interessantes sob a óptica da gestão estratégica dos grupos envolvidos. Ambos apresentam reais possibilidades de fortalecimento local e de constituição de processos de descentralização, acompanhados também da valorização dos movimentos comunitários, essenciais para o empoderamento dos principais atores envolvidos.

É preciso reforçar a necessidade de controle pela sociedade civil, no sentido mais amplo da nossa melhor sociedade contemporânea (Cohen, 1997), no âmbito tanto do Foro quanto do Comitê. Os grupos sociais impactados por um empreendimento hidrelétrico são os principais atores da engrenagem, uma vez que cedem seus territórios e locais de moradia para estes grandes projetos, tidos como estruturantes do desenvolvimento regional e nacional, como tem acontecido até então, na história da construção dos empreendimentos hidrelétricos brasileiros.

De maneira geral, tanto o Foro de Negociação quanto os Comitês de Co-gestão constituem-se em espaços de participação social (mesmo que ainda incipientes), com indícios de governança e de controle social. A atuação dos diferentes grupos sociais pode ser potencializada de forma a se tornar mais efetivamente em participação cidadã o que, conseqüentemente, leva a conquista de novas vias estratégicas e legais de busca dos direitos ou mesmo o aprimoramento das vias atualmente existentes. O fato concreto é que, seja utopia ou otimismo, caso não haja avanço no sentido de fortalecimento e/ou institucionalização de instrumentos de participação popular no contexto hidrelétrico brasileiro, haverá cada vez mais a precarização do atendimento às famílias afetadas e minimização das possibilidades de sustentabilidade. É preciso acreditar na construção social da tecnologia e que

o desenvolvimento das forças produtivas pode ser influenciado pela sociedade, indo além do determinismo tecnológico. Ainda, a ciência pode contribuir para alterações na política vigente no setor elétrico e em favor da democratização da gestão ambiental na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Referências

- ACENDE BRASIL. **Ampliando o diálogo: criado o foro de negociação**. Disponível em <http://www.acendebrasil.com.br>, acesso em 20 de janeiro de 2009.
- BERMANN, C. **Impactos Socioambientais e Sustentabilidade**. Disponível em <http://www.seplan.gov.br/energias/livro/cap19.pdf>, acesso em 15 de janeiro de 2009.
- BERMANN, C. **Impasses e controvérsias da hidreletricidade**. *Estudos Avançados*, v. 21, p. 139-153, 2007.
- BESSA, N. G. F de.; MOTA, J.A.; RODRIGUES, W. e outros. *Foro de Negociação do AHE Peixe Angical, Tocantins: Uma inovação em empreendimentos hidrelétricos no Brasil*. In: BESSA, N. G. F. de, MOTA, J. A. e PATO, C. (org.) **Relocação Rural na Hidrelétrica de Peixe Angical, Estado do Tocantins: Distintos Olhares da Sociedade**. Gurupi-TO: Editora Cometa/Fundação Centro Universitário UnirG, 2009. p.15-41.
- CAMARGO, A. *Governança*. In: TRIGUEIRO, A (coord.) **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 4 ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2005.
- CAMARGO. B.** Atingidos pelas obras de hidrelétrica enfrentam incertezas. **Disponível em <http://www.reporterbrasil.com.br/imprimir.php?id=1394&escravo=0>**, acesso em 20 de dezembro de 2008.

- COHEN, J.L. **The Reconstruction of Civil Society**. In: Civil society and political theory. Fourth printing, 1997. P. 345 – 564.
- CORNFORTH, C. J. (Ed.). **The Governance of Public and Non-profit Organizations: what do boards do?** London: Routledge. 2003.
- CONSÓRCIO ESTREITO DE ENERGIA. **Institucional**. Disponível em <http://www.uhe-estrito.com.br/institucional.php> 2006, acesso em 04 de março de 2009.
- CONSÓRCIO AHE PEIXE ANGICAL. **Conheça em detalhes a usina de Peixe Angical**. Disponível em <http://www.enerpeixe.com.br/empresa/perfil/perfil.asp>. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.
- CONSÓRCIO AHE PEIXE ANGICAL. **Foro de Negociação**. Disponível http://www.enerpeixe.com.br/sustentabilidade/meio_ambiente/foro_de_negociacao/foro_de_negociacao.asp. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.
- CUNILL GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP.1998.
- DAGNINO, R. **Enfoques sobre a relação Ciência, Tecnologia e Sociedade: Neutralidade e Determinismo**. In: Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a ciência e a cultura, Sala de Lectura CTS+I de la OEI. 2002. Acesso em 18.05.2011. Disponível em <http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html>.
- ELETRONORTE. **A modernização das usinas e seus desafios**. Disponível em http://www.eln.gov.br/opencms/opencms/modulos/noticia/noticia_0328.html?uri=/modulos/home_noticias.html. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.
- FEENBERG, A. **Critical Theory of Technology**. Oxford University Press, 1991.
- FORTUNATO. L.A. **A presença da hidreletricidade no setor elétrico brasileiro**. Disponível em http://www.dams.org/kbase/consultations/latin/abs_p1_pt.htm, 2000, acesso em 20 de fevereiro de 2009.
- FROTA, I. **O setor elétrico e seus conflitos: novos e velhos desafios** In: BURSZTYN, M. (org.) A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 149 a 166.
- GUIMARÃES, N; MARTIN, S. **Competitividade e desenvolvimento**. São Paulo: Biblioteca SENAC. 2001.
- HONORATO, G. S. **Gerenciando impactos socioeconômicos: o papel da sociologia na implementação de usinas hidrelétricas no Brasil**. Revista: Espaço Acadêmico, nº. 86, julho de 2008.
- HUMPRHEY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research**. IDS Working Paper, n. 120, 2000. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Regimento Interno do Foro de Negociação do AHE Peixe Angical**. Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Tocantins, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Portaria nº 08**. Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Tocantins, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Regimento Interno do Foro de Negociação de UHE São Salvador**. Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Tocantins, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBI-

- ENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Portaria nº 14**. Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Tocantins, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Regimento Interno do Comitê de Co-Gestão UHE Estreito**. Gerência Executiva do IBAMA no Estado do Tocantins, 2008.
- JACOBI, P. **Participação cidadã na gestão ambiental no Brasil**. Disponível em http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/jacobi.pdf, acesso em 04 de março de 2008.
- JÚLIO, C. A. **A Magia dos Grandes Negociadores**. RJ: Elsevier, 2005.
- LITTLE, P. E. **Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política**. In: BURSZTYN, M. (org.) *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p.107 a 122.
- MALO, M. C.; RODRIGUES, A. L. **Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria**. *Rev. adm. Contemp.* vol.10 no.3 Curitiba July/Sept. 2006.
- MANFREDINI, C.; LOPES, J. R. **Participação comunitária em projetos de desenvolvimento local: um estudo no bairro de Marins, Piquete/SP**. In: Encontro anual da ANPAD. Brasília, 2005. *Anais...* Brasília: Anpad, 2005.
- MANOR, J. **User committees: a potentially damaging second wave of decentralization?** *The European Journal of Development Research*, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.
- MENDES, D.C.V.R. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. *Revista Katálisis*. Florianópolis, v.10, n.2, p. 143-153 jul/dez.2007.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/TO. **Ribeirinhos querem foro permanente de discussão sobre usina hidrelétrica de Estreito**. Disponível em <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural>, acesso em 21 de dezembro de 2008.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Controle social e licenciamento ambiental**. Fórum das Organizações não Governamentais e Movimentos Sociais – FBOMS. Ministério do Meio Ambiente – MMA. Maio de 2006.
- DOIMO, A.M. **A erosão do campo popular e as alternativas emergentes**. In: *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume – Dumará: ANPOCS, 1995. P. 202-219.
- MODESTO, P. **Participação popular na administração pública — mecanismos de operacionalização**. 1999. Disponível em www.apoema.adv.br/participacao-popular-na-administ. Acesso em: 28 set. 2005.
- MORET, A, S de. **Conflitos em Torno da Geração de Eletricidade no Estado de Rondônia**. In: BURSZTYN, M. (org.) *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos socioambientais*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamound, 2005. P.191-199.
- MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Hidrelétrica é só um das várias obras previstas para a região**. Disponível em http://www.mabnacional.org.br/noticias/140808_araguaia.html. Acesso em 03 de março de 2009.
- NUTI, M. R. **Análise das estimativas de população atingida por projetos hidrelétricos**. In: *Integração, Usinas Hidrelétricas e Impactos Socioambientais*. Ricardo Verдум. Brasília: INESC, 2007. 200p.
- OLIVEIRA, R. L.; ROMEIRO, J. F; VASQUES, J. P. **Identidade Luta e Resistência: o caso da Usina Hidroelétrica de Barra Grande (SC)**. In: *Conferencia Internacional Aspectos Culturales de las Geografías Ecomómicas, Sociales y Políticas*,

2007.

PINCH, T., BIJKER, W. E. “The social construction of facts and artifacts: or how the sociology of Science and the Sociology of Technology might benefit each other”. In: BIJKER, W. et al. **The Social construction of Technological systems**. Cambridge, MIT, 1990.

SÁNCHEZ, L.E. **Plano de Gestão Ambiental - Reassentamentos de Populações Humanas**. In: Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de textos, 2008. p. 333 – 354.

SECRETARIA FEDERAL DO CONTROLE INTERNO. **Controle Social**. Disponível em www.baixasantista.unifesp.br/cecane/aula, acesso em 20 de janeiro de 2009.

SIGAUD, L. **Implicações políticas e sociais de grandes projetos hidrelétricos sobre populações indígenas e camponesas**. Coleção Documentos. Serie Ciências Ambientais, nº16, USP, Março, 1994.

SILVA JUNIOR, J.M. **Reassentamentos Rurais da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães - Tocantins: a efetividade do programa de remanejamento populacional quanto a sua sustentabilidade socioambiental**. Dissertação apresentada ao Mestrado de Meio Ambiente da Universidade Federal do Tocantins, Palmas – TO, 2005.

THE WORLD BANK. **Resettlement and development**. The Bankwide review of project involving involuntary resettlement 1986-1993. Washington, D.C.: The World Bank Environment Department, 1994. p.1-8.

TRACTEBEL. **A Tractebel Energia**. Disponível em http://www.enfoque.com.br/infocias/infocias_doc/017329/06/ian01732912312006360.doc. Acesso em 03 de março de 2009.

VAINER, B. C. **Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais**. Estudos avançados. v. 21,

n.59, São Paulo, Jan/Abr. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103>. Acesso em 03 de março de 2009.

VEIGAS, J. M. L. **Democracia: Novos Desafios, Novos Horizontes** ed. 01, 1 vol., ISBN: 972-774-204-1. Oeiras: Celta. 2002.

VIOTTI, C. **As grandes barragens e a produção de energia- Experiência brasileira**. Disponível em http://www.dams.org/kbase/consultations/latin/abs_p1_pt.htm, 1999.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. **Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas**. Ambiente e Sociedade. Vol.10, n.2. Campinas, jul./dez.2007.

ZITZKE, V. A. **A rede sociotécnica da usina hidrelétrica do Lajeado (to) e os reassentamentos rurais das Famílias atingidas**. Tese de doutorado. Programa de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas. UFSC, 2007.